

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Wacana tentang *good governance* (pemerintahan yang baik) saat ini sangat marak dibicarakan. Masyarakat menuntut agar sistem pengelolaan Daerah dan pengelolaan keuangan dapat dijalankan secara transparan dan tanggungjawab. Dengan semakin meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, pemerintah pun terdorong untuk mengembangkan dan menerapkan sistem pertanggungjawaban yang jelas, tepat, teratur dan efektif. Proses penganggaran daerah dengan pendekatan kinerja dalam Kepmendagri memuat pedoman penyusunan rancangan APBD yang dilaksanakan oleh Tim Anggaran Eksekutif bersama-sama Unit Organisasi Perangkat Daerah (unit kerja). Rancangan anggaran unit kerja dimuat dalam suatu dokumen yang disebut dengan Rancangan Anggaran Satuan Kerja (RASK atau formulir S). RASK ini menggambarkan kerangka logis hubungan antara kebijakan anggaran (arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD) dengan operasional anggaran (program dan kegiatan anggaran) di setiap unit pelaksana anggaran daerah sesuai dengan visi, misi, tugas pokok dan fungsi yang menjadi kewenangan unit kerja yang bersangkutan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. RASK memuat juga standar analisa belanja, tolak ukur kinerja dan standar biaya sebagai instrument pokok dalam anggaran kinerja.

RASK merupakan dokumen pengganti dokumen daftar usulan kegiatan dan daftar usulan proyek yang selama ini digunakan dalam rancangan APBD dengan sistem lama.

Untuk dapat menyusun Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) berdasarkan anggaran berbasis kinerja (ABK) diperlukan pegawai yang mempunyai kemampuan analisis kinerja program. Tentu saja hal ini merupakan tanggungjawab yang besar bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pengguna anggaran untuk menyediakan sumber daya manusia yang memadai, agar dapat mengelola anggaran secara ekonomis, efisien, efektif dan yang benar-benar mencerminkan kepentingan masyarakat. Mengelola anggaran secara ekonomis, efisien dan efektif dilakukan dengan cara membagi waktu secara proporsional untuk satuan kerja atas dan bawahan.

Desentralisasi di sektor pemerintahan terjadi dari kepala daerah satuan kerja perangkat daerah (SKPD), satuan kerja pengelola keuangan daerah (SKPKD) dan sekretaris daerah. Desentralisasi dalam hal ini adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan yang ada di daerah tersebut. Masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun format Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD.

Anggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik rakyat. Hal inilah yang perbedaan dengan anggaran sektor swasta karena tidak berhubungan dengan pengalokasian dana dari

masyarakat. Pada sektor publik pendanaan organisasi berasal dari pajak dan retrebusi, laba perusahaan milik daerah atau negara, serta sumber dana lain yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Fungsi anggaran adalah sebagai alat perencanaan yang digunakan untuk menentukan indikator kinerja. Anggaran digunakan untuk mengendalikan biaya dan menentukan bidang-bidang masalah dalam organisasi tersebut dengan membandingkan hasil kinerja yang telah dianggarkan secara periodik. Agar anggaran itu tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan maka diperlukan kerjasama yang baik antara bawahan dan atasan, pegawai dan manajer dalam penyusunan anggaran. Karena proses penyusunan anggaran merupakan kegiatan yang penting dan kompleks, kemungkinan akan menimbulkan dampak fungsional dan disfungsional terhadap sikap anggota organisasi (Nor, 2007). Dampak disfungsional tersebut dapat dicegah jika bawahan diperbolehkan untuk berpartisipasi dalam penyusunan anggaran. Dalam proses APBD, prinsip-prinsip dalam penyusunan anggaran seperti transparansi dan akuntabilitas, disiplin anggaran, keadilan anggaran efisiensi dan efektivitas serta taat azas harus diperhatikan.

Dengan adanya tuntutan pemerintah daerah yang ikut berpartisipasi dalam proses penganggaran, maka dalam hal ini diperlukan komunikasi antara atasan dan bawahan untuk saling memberikan informasi terutama yang bersifat informasi lokal karena bawahan lebih mengetahui kondisi langsung pada bagiannya. Di

samping memberikan informasi kepada atasan, bawahan juga harus ikut serta dalam penyusunan anggaran.

Brownell dan McInnes, 1986: Dunk, 1990 dalam Nor (2007) menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran lebih memungkinkan para manajer (sebagai bawahan) untuk melakukan negosiasi dengan pimpinan mereka mengenai kemungkinan target anggaran yang dapat dicapai. Pimpinan yang memperkenankan bawahannya untuk turut terlibat dalam pengambilan keputusan menyangkut pekerjaannya umumnya akan meningkatkan kepuasan kerja bawahannya. Partisipasi penyusunan anggaran diperlukan agar anggaran yang dibuat bisa lebih sesuai dengan realita yang ada di lapangan. Partisipasi adalah suatu proses pengambilan keputusan bersama oleh dua bagian atau lebih pihak dimana keputusan tersebut akan memiliki dampak masa depan terhadap mereka yang membuatnya. Dengan kata lain pegawai dan manajer tingkat bawah memiliki suara dalam proses manajemen. Salah satu manfaat partisipasi dapat meningkatkan moral dan dapat mendorong inisiatif yang lebih besar, serta meningkatkan rasa kesatuan pada semua tingkatan manajemen. Partisipasi penyusunan anggaran ini diperlukan agar anggaran yang dibuat sesuai dengan realita yang ada di lapangan.

Komitmen organisasi merupakan tingkat sejauh mana seorang karyawan memihak pada suatu organisasi tertentu dan tujuan-tujuannya, serta berniat untuk mempertahankan keanggotaannya dalam organisasi itu. Komitmen organisasi yang kuat akan mendorong para manajer bawahan berusaha keras dalam

mencapai tujuan organisasi. Kecukupan anggaran tidak hanya secara langsung dapat meningkatkan prestasi kerja, tetapi juga secara tidak langsung (moderasi) melalui komitmen organisasi. Komitmen yang tinggi menjadikan individu lebih mementingkan organisasi daripada kepentingan pribadi dan berusaha menjadikan organisasi menjadi lebih baik. Selain itu, komitmen organisasi merupakan alat bantu psikologis dalam menjalankan organisasinya untuk pencapaian kinerja yang diharapkan (Nouri dan Parker, 1996; dalam Sardjito dan Muthaher, 2007). Komitmen dapat tercipta apabila individu dalam sebuah organisasi sadar akan hak dan kewajibannya dalam organisasi tersebut tanpa melihat jabatan dan kedudukan masing-masing individu, karena pencapaian tujuan organisasi merupakan hasil kerja semua anggota organisasi yang bersifat kolektif. Dapat disimpulkan bahwa, apabila komitmen organisasi itu rendah maka akan membuat individu berbuat untuk kepentingan pribadinya. Namun dengan adanya komitmen organisasi yang tinggi dalam diri individu maka semakin tinggi kepeduliannya terhadap organisasi sehingga individu tersebut akan terus berusaha untuk menjadikan organisasinya berjalan ke arah yang lebih baik.

Penelitian mengenai hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dalam proses penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah merupakan penelitian yang masih banyak diperdebatkan. Beberapa penelitian yang berhubungan dengan partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah menunjukkan hasil yang tidak konsisten; Sardjito dan

Muthaher (2007), Rohman dan Hermaningsih (2009) menemukan hubungan positif dan signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja aparat pemerintah daerah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Sabrina (2009), yang menemukan hasil tidak signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah. Hubungan positif dan negatif antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah dipengaruhi oleh kondisi dan situasi tertentu. Hal semacam ini dijelaskan dengan pendekatan kontinjensi (*contingency approach*). Murray (1990), Shield dan Young (1993) dalam Nor (2007) pendekatan kontinjensi memberikan gagasan bahwa sifat hubungan yang ada dalam partisipasi anggaran dengan kinerja mungkin berbeda dari satu situasi dengan situasi yang lain. Pendekatan kontinjensi memungkinkan adanya variabel-variabel lain yang dapat bertindak sebagai faktor *moderating* atau *intervening* yang mempunyai hubungan antara partisipasi anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah.

Penelitian akan memodifikasi penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya yaitu penelitian yang dilakukan oleh Sardjito dan Muthaher (2007). Pada penelitian tersebut menggunakan variabel budaya organisasi dan komitmen organisasi sebagai variabel moderating terhadap hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja aparat pemerintah daerah. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa budaya organisasi dan komitmen organisasi sebagai variabel moderating memiliki pengaruh yang signifikan dalam

memoderasi terhadap hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan variabel komitmen organisasi sebagai variabel moderating. Penelitian ini juga menggunakan kerangka kontinjensi untuk mengevaluasi keefektifan hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah. Pendekatan kontinjensi ini dilakukan dengan cara menetapkan variabel komitmen organisasi sebagai variabel moderasi yang mungkin akan mempengaruhi hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Komitmen organisasi adalah variabel moderating yang dapat memperkuat atau memperlemah hubungan partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah.

Penelitian ini akan menguji pengaruh partisipasi dalam penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah dengan komitmen organisasi sebagai variable *moderating* di Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen. Dan penelitian ini diberi judul “ **Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Dengan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Moderating** “

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah terdapat pengaruh antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah khususnya di kabupaten Sragen?
2. Apakah Komitmen Organisasi memoderasi pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja Aparatur Pemerintah Daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian, perlu adanya tujuan yang berfungsi sebagai pokok terhadap masalah yang akan diteliti, sehingga peneliti akan dapat bekerja secara terarah dalam mencari data sampai dengan pada langkah pemecahan masalah. Adapun tujuan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur daerah di kabupaten Sragen.
2. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah melalui komitmen organisasi sebagai variable moderasi.

D. Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan dapat memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah daerah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah di Kabupaten Sragen dalam merumuskan kebijakan penyusunan anggaran daerah yang dapat meningkatkan kinerja dinas-dinas yang ada di Pemerintah Daerah di Kabupaten Sragen.

2. Bagi akademisi

Hasil penelitian ini bagi para akademisi adalah sebagai bahan informasi dan masukan bagi peneliti yang berminat pada permasalahan yang sama.

3. Bagi peneliti

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat diambil manfaatnya sebagai bahan masukan bagi peneliti lain dalam bidang di masa yang akan datang, serta memberikan informasi faktor-faktor variabel moderating mempengaruhi partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja aparat pemerintah daerah.

4. Bagi pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan bagi pembaca dan memberikan informasi faktor-faktor

variabel moderating mempengaruhi partisipasi penyusunan anggaran dan kinerja aparat pemerintah daerah.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang motivasi penelitian yang menjelaskan tentang pentingnya partisipasi penyusunan anggaran, kinerja aparat pemerintah daerah dan komitmen organisasi. Selanjutnya adalah perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka berisi landasan teori, penjelasan partisipasi anggaran, kinerja aparat pemerintah daerah, kepuasan dan komitmen organisasi, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan perumusan hipotesis.

BAB III METODA PENELITIAN

Bab ini meliputi ruang lingkup penelitian, variabel penelitian dan definisi operasional, populasi, sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, metode analisis data, pengujian kualitas data, pengujian hipotesis.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang gambaran umum pelaksanaan penelitian, hasil uji kualitas data pengujian hipotesis, dan pembahasan hasil.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan atas temuan hasil penelitian, keterbatasan penelitian serta implikasi dan saran untuk peneliti berikut.